

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Indonesia merupakan negara yang kaya akan sumber daya dan suku bangsa. Hal ini dibuktikan dengan setiap daerah mempunyai potensi alam dan kebudayaan berbeda-beda, sehingga perlu pengelolaan dengan maksimal untuk meningkatkan pembangunan di daerah masing-masing. Untuk meningkatkan pengelolaan potensi daerah, semenjak tahun 1999 pemerintah mengambil kebijakan memberikan kewenangan terhadap daerah untuk mengelola potensi yang ada di daerahnya yang dikenal dengan istilah Otonomi Daerah. Otonomi Daerah diatur secara spesifik dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diperbaharui dengan undang-undang No 33 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Dengan dikeluarkannya kebijakan ini, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengelola daerahnya dengan tidak bertentangan dengan kebijakan Dasar Negara.

Otonomi Daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan kebijakan pemerintah Indonesia tentang Otonomi Daerah merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi yang sesungguhnya. Desentralisasi sendiri mempunyai tujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan

kepada masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dan antar daerah.

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah karena hal ini merupakan kinerja pemerintah daerah sebagai mana fungsi pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Masyarakat menuntut adanya peningkatan pelayanan diberbagai sektor, terutama sektor publik karena peningkatan pelayanan publik ini diharapkan dapat meningkatkan daya tarik bagi investor untuk membuka usaha di daerah.

Pemerintah Daerah dalam upaya meningkatkan kemandirian daerah dapat menempuh dengan cara mengoptimalkan potensi penerimaan yang antara lain berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Bagi Hasil Pajak (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan lain-lain. Sebagaimana konsekuensi dari tuntutan peningkatan kesejahteraan masyarakatnya, pemerintah perlu untuk memberikan alokasi belanja yang lebih besar untuk tujuan ini, dalam hal ini erat kaitannya dengan belanja langsung. Belanja Langsung merupakan belanja yang dilakukan oleh pemerintah untuk memberikan servis kepada masyarakat, seperti pengadaan barang dan jasa dalam rangka perbaikan jalan, jembatan, irigasi dan lainnya.

Namun demikian di Jawa Tengah masih belum meratanya jasa yang diberikan oleh kabupaten atau kota dalam memberikan servis yang berupa

fasilitas umum, dimana masih kita temukan daerah yang minim dengan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan pula bahwa untuk pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah, pemerintah pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari DAU, Dana Alokasi Khusus (DAK) dan bagian dari DBH yang terdiri dari pajak dan sumber daya alam. Di samping dana perimbangan tersebut, pemerintah daerah mempunyai sumber pendanaan sendiri berupa PAD.

Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diharapkan digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Kebijakan penggunaan dana tersebut sudah seharusnya pula secara transparan dan akuntabel. Pemerintah dalam perkembangannya memberikan dana perimbangan untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal dan adanya kebutuhan pendanaan daerah yang cukup besar. Salah satu komponen dana perimbangan tersebut adalah DAU.

Penelitian Adiputra (2014) menyatakan bahwa penerimaan daerah dapat bersumber dari PAD, dana perimbangan, dan lain-lain. Dana tersebut merupakan sumber pembelanjaan daerah, jika PAD meningkat, maka dana yang dimiliki oleh pemerintah daerah akan lebih tinggi dan tingkat kemandirian daerah akan meningkat pula, sehingga Pemerintah Daerah akan berinisiatif untuk lebih menggali potensi-potensi daerah dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi (Tambunan, 2006). Hal ini menunjukkan suatu indikasi yang kuat, bahwa jika PAD suatu daerah meningkat, maka kemampuan daerah

untuk melakukan pengeluaran belanja modal juga akan mengalami suatu peningkatan.

Penyerahan berbagai kewenangan dari Pemerintah ke Pemda disertai dengan penyerahan dan pengalihan masalah pembiayaan. Sumber pembiayaan yang penting bagi Pemda adalah PAD yang komponennya adalah penerimaan yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain. Peningkatan dana tersebut dalam jumlah yang besar diharapkan dapat mendorong akuntabilitas yang lebih, memperbaiki pembiayaan daerah, dan juga dapat memperkecil sumber pembiayaan yang berasal dari transfer Pemerintah pusat yang secara langsung meningkatkan kemandirian daerah.

Potensi keuangan daerah yang tidak sama menimbulkan adanya kesenjangan keuangan yang dapat mengakibatkan kesenjangan pembangunan antar daerah. Untuk mengurangi kesenjangan dan untuk mendukung penyelenggaraan Otonomi Daerah melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan, lahirlah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang terakhir diubah dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah. Dana Perimbangan menurut Undang-Undang nomor 33 tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah nomor 55 tahun 2005 terdiri dari DBH, DAU, DAK.

Data dari Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tahun 2010, DAU merupakan bagian terbesar dari dana perimbangan, yaitu sekitar 3,17% dari Produk Domestik Bruto (PDB). Proporsi Dana Perimbangan semakin lama

semakin menurun dalam anggaran Pemda sejalan dengan peningkatan penerimaan PAD walaupun masih menjadi sumber utama pendapatan daerah. Pada tahun 2007 persentase dana perimbangan adalah 78% dari total pendapatan daerah sedangkan pada tahun 2010 turun menjadi 73% (DJP-Kemenkeu, 2011). DAK masih tetap menjadi salah satu bagian terbesar anggaran nasional dan juga merupakan sumber utama anggaran Pemerintah Daerah. Pendapatan kabupaten/kota sekitar 80% adalah dari DAU dan untuk provinsi sekitar 30%.

UU Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 10 menyatakan bahwa yang menjadi sumber-sumber pembiayaan untuk pembangunan daerah (*capital investment*) antara lain berasal dari PAD dan Dana Perimbangan yang diterima oleh daerah-daerah dari Pemerintah Pusat. Dana Perimbangan itu sendiri terdiri dari DBH, DAU, dan DAK. Selain itu, juga terdapat sumber lain yang berasal dari pembiayaan berupa pinjaman daerah.

Penelitian Halim (2001) menyatakan bahwa tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah. Daerah-daerah yang kapasitas fiskalnya rendah cenderung mengalami tekanan fiskal yang kuat. Rendahnya kapasitas ini mengindikasikan tingkat kemandirian daerah yang rendah. Daerah dituntut untuk mengotimalkan potensi pendapatan yang dimiliki dan salah satunya dengan memberikan porsi belanja daerah yang lebih besar untuk sektor-sektor produktif.

Adanya suatu Pergeseran komposisi belanja merupakan upaya logis yang dilakukan Pemda setempat dalam rangka meningkatkan tingkat kepercayaan publik terhadap kinerja Pemda atas pengelolaan peningkatan PAD. Pergeseran ini ditujukan untuk peningkatan investasi modal. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan PAD.

Belanja modal merupakan belanja pemerintah daerah yang digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah daerah berkaitan dengan pengadaan aset tetap seperti tanah, gedung, peralatan dan kendaraan. Belanja ini berkaitan dengan upaya pemerintah untuk menyediakan fasilitas untuk menunjang kinerja pemerintah dalam upaya untuk memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakatnya. Belanja modal merupakan komponen penting dalam pengelolaan keuangan daerah.

Dengan mengacu pada penelitian sebelumnya, penulis ingin mereplikasi penelitian tersebut. Namun terdapat beberapa perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian ini. Pada penelitian sebelumnya variabel yang digunakan adalah DAK dan PAD, sedangkan dalam penelitian ini menambahkan variabel DAU. Penelitian sebelumnya mengambil daerah penelitian di Pemerintah Kota Manado, sedangkan dalam penelitian ini mengambil penelitian pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul “PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DAN DANA PERIMBANGAN TERHADAP BELANJA MODAL STUDI EMPIRIS PADA KABUPATEN/KOTA DI JAWA TENGAH TAHUN 2015-2017.”

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang sudah dijelaskan sebelumnya, maka masalah yang diangkat dalam penelitian ini dapat dirumuskan:

1. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap belanja modal Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?
2. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?
3. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?

#### **C. Tujuan penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?
2. Untuk menganalisis pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?

3. Untuk menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Modal Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?

#### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi beberapa pihak, antara lain:

##### **1. Bagi Pemerintah**

Diharapkan penelitian ini memberikan masukan mengenai pengembangan atas peningkatan PAD, sehingga di masa mendatang daerah otonom dapat mengembangkan dan membangun daerahnya dengan sumber pendanaan dan hasil kekayaan daerah masing-masing. Diharapkan konsep desentralisasi sesungguhnya dapat terwujud secepatnya.

##### **2. Bagi Penulis**

Sebagai pembelajaran awal dalam melakukan penelitian, juga menambah pengetahuan dan pemahaman tentang pertumbuhan ekonomi serta hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah beserta pengelolaan keuangan daerah, dan kaitanya dengan pembangunan daerah sesuai dengan tujuan awal konsep desentralisasi.

##### **3. Bagi peneliti selanjutnya**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai informasi, bahan rujukan dan referensi bagi pengembangan dan pengkajian konsep tentang DAU, DAK dan PAD terhadap belanja modal. Penelitian ini juga bermanfaat untuk kemungkinan penelitian topik-topik yang berkaitan, baik yang bersifat lanjutan, melengkapi, maupun menyempurnakan.



## **E. Sistematika Penulisan**

Sebagai arahan untuk memudahkan dalam penelitian, penulis menyajikan susunan penulisan sebagai berikut:

### **BAB I    PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

### **BAB II   TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini berisi tentang landasan teori, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, dan pengembangan hipotesis.

### **BAB III   METODE PENELITIAN**

Bab ini membahas jenis penelitian, populasi sampel, dan teknik pengambilan sampel, data dan sumber data, metode pengumpulan data, definisi operasional variabel, metode pengujian instrumen, serta teknik analisis data

### **BAB IV   ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menyajikan hasil pengumpulan data, analisis data, dan pembahasan atas hasil analisis data.

### **BAB V    PENUTUP**

Bab ini berisi simpulan, keterbatasan penelitian, dan saran yang dapat dijadikan masukan untuk penelitian selanjutnya.